



## De la gouvernance "extraterritoriale" instrumentalisée

Matthieu Alaime

### ► To cite this version:

Matthieu Alaime. De la gouvernance "extraterritoriale" instrumentalisée : le cas de la zone économique spéciale d'Aqaba en Jordanie. Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde, 2011, 26, pp. 19-30. hal-00601782

**HAL Id: hal-00601782**

**<https://hal.science/hal-00601782>**

Submitted on 20 Jun 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# De la gouvernance “extraterritoriale” instrumentalisée : le cas de la zone économique spéciale d’Aqaba en Jordanie

Matthieu ALAIME<sup>1</sup>

Instituée en janvier 2001, la zone économique spéciale d’Aqaba désigne l’une des manifestations tangibles de l’accélération du processus de libéralisation économique engagée par le Royaume hachémite de Jordanie depuis une décennie. Présentée comme le fer de lance des politiques réformatrices formulées par le souverain Abdallah II et forte d’un bilan de 18 milliards US \$ d’investissements enregistrés entre 2001 et 2009, l’Aqaba Special Economic Zone (A.S.E.Z) semble pouvoir postuler à ce statut d’exemplarité de « développement économique ». Reste à connaître la traduction spatiale de ces flux économiques, ainsi que les enjeux réels qui les sous-tendent. L’hypothèse au cœur de cette étude est qu’il s’agit là d’une expérience économique et politique « extraterritoriale », témoignant de certains processus de mondialisation qui usent de la ressource territoriale, sans retour en matière de développement et d’amélioration des conditions de vie des populations locales.

Pôle urbain de 107 000 habitants, situé à l’extrême sud du pays, Aqaba représente pour le territoire jordanien, l’unique fenêtre maritime ouverte sur le monde. Par ailleurs, Aqaba est encadrée par deux frontières politiques, celles d’Israël et de l’Arabie Saoudite, sans omettre la proximité des côtes du Sinaï égyptien. Il s’agit d’une situation régionale pouvant être aussi perçue comme instable au vu du conflit israélo-palestinien et des défaillances politiques et économiques liées au partenariat avec l’Irak, l’un des principaux clients du port<sup>2</sup> d’Aqaba. Cette configuration géostratégique n’a pas échappé aux cabinets de consulting de la Banque mondiale et de l’agence américaine d’Aide au Développement (U.S.A.I.D) suggérant l’établissement d’une zone économique spéciale (un territoire d’échelle régionale bénéficiant d’un régime juridique spécifique) similaire à celles déjà présentes en Asie et particulièrement en Chine, ou encore en Inde<sup>3</sup>.

Les ambitions affichées du projet A.S.E.Z sont alors officiellement d’ordre socio-économique, reposant sur la diversification d’un secteur économique régional dépendant du secteur public par la captation d’investissements directs étrangers (IDE). Les réformes de cet ordre se matérialisent surtout par la promotion d’un secteur touristique se voulant être de “haut standing” et présenté comme une solution pour lutter contre un taux de chômage des plus conséquents à l’échelle nationale, au début des années 2000, oscillant, selon les sources, entre 16 et 30% de la population active<sup>4</sup>.

Cependant, au-delà de cet affichage et à l’image des zones industrielles qualifiantes (Q.I.Z) créées sur le territoire jordanien à partir de 1996 (Bel-Air, 2003), il semble que la zone franche d’Aqaba s’apparente à un véritable “laboratoire” de l’application de réformes économiques drastiques, formulées à travers les programmes d’ajustement structurel produits par le Fonds monétaire international (F.M.I). La restructuration du système économique du Royaume hachémite, préconisée par le F.M.I, est soutenue et supervisée à la fois par la Banque mondiale et certaines puissances occidentales, particulièrement les États-Unis au travers de l’U.S.A.I.D. Ce contexte économique-politique témoigne de la situation d’un État qui tente de se placer au mieux par rapport aux objectifs qui lui sont assignés pour résorber sa dette extérieure, mais aussi pour sortir de l’impasse dans laquelle il s’est placé suite à l’effondrement de son économie

<sup>1</sup> Doctorant – Allocataire-Moniteur, Équipe Monde Arabe et Méditerranée (EMAM) UMR 6173 CITERES-CNRS, Université de Tours. [alaime.mo@live.fr](mailto:alaime.mo@live.fr)

<sup>2</sup> Le retrait de l’Irak de l’activité portuaire durant la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> guerre du Golfe correspond aux heures sombres connues par une activité portuaire aqabiote représentant encore aujourd’hui l’un des principaux employeurs publics pour la main-d’œuvre locale.

<sup>3</sup> On peut citer notamment l’exemple de la zone économique spéciale de Shenzhen (d’une superficie de 1 200 km<sup>2</sup>), ou encore celles de Shantou et de Zhuhai, toutes trois situées en Chine.

<sup>4</sup> Estimations publiées en février 2005 par l’Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (MEDEA).

rentière (Beblawi, 1987) au terme des années 1980<sup>5</sup>. L'A.S.E.Z sera l'un des outils proposé pour amorcer une politique de libéralisation économique imposant au préalable une restructuration institutionnelle des organismes publics locaux, que qualifierait la Banque mondiale de « non efficaces ». Ce processus de réforme semble par ailleurs, témoigner de la volonté de l'État de connecter son pays au système économique mondial, un souhait formulé par le roi dès 1999, date de son accession au trône. La zone économique spéciale d'Aqaba constitue dans cette optique, l'entreprise la plus significative.

Dans ce contexte, cette étude consiste, de manière plus spécifique, à appréhender les mécanismes d'un système de gouvernance « extraterritorial » qui tend à marginaliser les intérêts de la société civile locale au profit d'enjeux politico-économiques multiscalaires. La restitution de ces logiques multidimensionnelles au travers de l'analyse des nouvelles pratiques de gestion territoriale s'appuiera sur une enquête<sup>6</sup> effectuée auprès de la population aqabite, mais aussi d'acteurs publics locaux et d'investisseurs privés « étrangers ». Il conviendra alors d'analyser la structuration et les modalités d'action d'une gouvernance locale clairement inspirée de logiques néolibérales. Celle-là faisant écho à la formulation d'objectifs politiques implicites, élaborés *ad unguem*, produits par les bailleurs de fonds et concepteurs de la Z.E.S, particulièrement l'U.S.A.I.D. L'agence américaine voit en l'A.S.E.Z., l'opportunité d'expérimenter un nouveau modèle de gouvernance axé sur la déréglementation du système économique et la privatisation progressive des institutions et biens publics locaux.

Subséquent à cette étape introductive, l'hypothèse d'un consensus de groupes d'intérêts nationaux et internationaux sera avancée, composés, d'une part, des États-Unis dans leur volonté de protéger un allié stratégique important au niveau régional et, d'autre part, non pas de l'État jordanien, mais d'acteurs nationaux et régionaux : une « alliance hachémite » formée de membres influents de la Cour Royale, de représentants des tribus régionales, des élites économiques d'origine transjordanienne ainsi que certains grands entrepreneurs palestiniens (dont certains sont proches de la Reine Rania, elle aussi d'origine palestinienne) ayant fait fortune dans les pays du Golfe<sup>7</sup>. Un consensus à même de justifier l'omniprésence de l'« ONG » américaine dans la formulation des politiques publiques locales. Une convergence d'intérêts qui résulterait aussi d'un rapport de force subtil et bien spécifique au cas jordanien, relatif à la prégnance du rôle de l'U.S.A.I.D et à l'avènement de nouvelles formes de « résistances économiques » venant du pouvoir central de la Jordanie.

Victime de stratégies politico-économiques régionales, la gouvernance locale s'identifierait à un système de gestion territorial produit à partir de modèles *ex-nihilo*, susceptible néanmoins d'être instrumentalisé par l'Alliance. Parallèlement, les procédés technocratiques intégrant ce modèle de « *good governance* » s'annoncent comme profondément antagonistes (stratégiquement ?) et inadaptés au développement voire au maintien des pratiques et procédés démocratiques, au niveau local. Dans ce cas, la gouvernance territoriale au cœur de l'A.S.E.Z renforcerait l'hypothèse d'une stratégie d'évitement des corps d'opposition politiques jordaniens, mais aussi le moyen de disqualifier les contestations populaires aqabites.

## 1. L'A.S.E.Z : UN PROJET DE GOUVERNANCE « EXTRATERRITORIALE »

### 1.1 « Gouvernance » et système de régulation économique-politique

Notre analyse porte sur les significations de la notion de « gouvernance », utilisée fréquemment par les différents acteurs en lisse dans notre cas d'étude. Profondément polysémique, l'emploi de ce terme nécessite un positionnement scientifique bien défini dans l'appréhension de ce cas d'étude.

La notion sera avant tout comprise comme l'outil idéologique produit par la Banque mondiale à la fin des années 1980, au cœur d'un processus stratégique reposant sur la recherche de nouvelles modalités d'action économique-politiques, consubstantiel à l'échec de l'application des programmes d'ajustement structurel dans les pays du Sud (Osmont, 1998). En d'autres termes, la notion de « *good governance* » va substituer progressivement celle de gouvernance et devient un moyen pour la Banque mondiale de reconfigurer ses

<sup>5</sup> Cette situation économique était en grande partie liée au rapatriement de revenus extérieurs concernant près de 300 000 travailleurs jordaniens expatriés dans les différents pays du Golfe producteurs d'hydrocarbures. Une autre source de revenus du Trésor distinguait des aides versées par ces mêmes pays à la Jordanie.

<sup>6</sup> 34 entretiens semi directifs réalisés auprès de chefs (ou membres de familles) aqabites, d'acteurs institutionnels et investisseurs privés locaux en janvier-mars 2008 et janvier-avril 2010.

<sup>7</sup> Une sphère actorielle influente qui a exclu depuis 50 ans, un secteur privé palestinien qui aurait pu s'avérer être un allié du processus de réformes économiques engagé par l'État.

<sup>8</sup> L'U.S.A.I.D a été nommée ainsi par un acteur public local interrogé sur le rôle que jouait réellement l'Agence gouvernementale américaine au sein de la zone franche.

modalités d'intervention au sein des États emprunteurs. Ces modalités d'action constituent un biais au travers duquel l'institution internationale s'assure un meilleur contrôle des politiques de réformes par son insertion au sein de la sphère du pouvoir, légitimé par l'objectif initial de « développement et de lutte contre la pauvreté ». Ainsi, le bailleur de fonds part du constat de l'incompétence des États à engager les politiques de réformes institutionnelles et macroéconomiques indispensables à la production d'une structure organisationnelle en adéquation avec les logiques du marché. L'objectif sera dès lors pour la Banque mondiale, de « techniciser » l'institution par des dispositifs de réglementations et de gestion administrative performants, soutenus par un secteur privé de plus en plus responsabilisé dans la formulation et la conduite de l'action publique.

L'U.S.A.I.D va se réapproprier cette notion de « *good governance* » dont dépendra le versement de l'aide américaine à la Jordanie. Ainsi, seront évalués les efforts entrepris par l'État dans le processus de réformes, autant dans la validation des objectifs planifiés que dans les actions entreprises : système politique décentralisé, efficacité des institutions liée à la restructuration et à la privatisation d'organismes et de sociétés publics. La « bonne gouvernance » serait donc un concept normatif, porteur de transformations subjectivement perçues comme positives et dont l'archétype serait composé d'un acteur émetteur (ici l'U.S.A.I.D), un organisme institutionnel transmettant une logique de développement exogène et d'un acteur récepteur (A.S.E.Z.A/A.D.C<sup>9</sup>), un « gouvernement technocratique » (Osmont, 1998).

La gouvernance a par ailleurs investi le champ scientifique faisant l'objet de nombreux travaux comme ceux réalisés par Patrick Le Galès (1995) ou encore Gerry Stoker (1998). Ces derniers perçoivent en elle de nouveaux champs d'investigations axés sur les transformations réelles des modes de gouvernement. Au cœur des dimensions descriptive et analytique de la notion, ces auteurs soulignent de manière spécifique, la crise de légitimité traversée par l'État conduisant à sa banalisation voire à son retrait, la multiplication, - *ergo* la complexification - des acteurs décisionnels au sein de l'action publique ou encore le déplacement de la frontière entre les sphères publiques et privées conduisant à la privatisation de l'action publique.

Si ces analyses entre-ouvrent des pistes de réflexion indéniables sur les formes et les enjeux des systèmes d'acteurs, elles ne peuvent élaborer une grille d'analyse inamovible, résistant à l'épreuve empirique et cela pour plusieurs raisons : le système de gouvernance dépend du domaine d'action dans lequel il s'inscrit (logique de développement, logique de patrimonialisation, etc.); la gouvernance ne peut être un archétype généralisable car ses modalités d'application dépendent vivement des contextes politiques, économiques et sociaux diversifiés des territoires concernés. Afin de s'écarter des connotations de cette gouvernance prônée par les acteurs, le terme de « régulations économico-politiques » peut être privilégié incluant les consensus informels, la subtilité des rapports de forces actoriels présents à plusieurs échelles et agissant simultanément sur le territoire concerné. Un ajustement sémantique essentiel qui doit rendre compte des distorsions entre le projet d'une gouvernance bureaucratique officialisée par le champ politique et la structuration réelle du jeu d'acteurs. Les enjeux multidimensionnels qui sous-tendent cette distorsion dessineront alors les contours du système de régulations économico-politiques et les logiques de l'organisation territoriale qui en résulte.

## 1.2 L'U.S.A.I.D et la création d'un *imperium in imperio*

L'appréhension des caractéristiques de cette gouvernance locale ancrée au cœur des logiques spatiales de l'A.S.E.Z consent avant tout à mettre en exergue le caractère extraterritorial du système d'acteurs entendu comme « production exogène ». Ce sens nouveau du « concept » de gouvernance se réfère ici plus particulièrement à l'intervention américaine au sein du processus de réformes économiques engagé en Jordanie. Le décryptage de ces stratégies externes rend compte de l'influence des États-Unis sur la production de cette zone économique spéciale. Cette prise de contrôle se réfère en premier lieu à la refonte des corps institutionnels locaux organisée par l'agence américaine d'aide au développement, *présente à la fois en amont, en aval et au cœur du processus de réformes*<sup>10</sup> dans la région d'Aqaba. La stratégie de l'U.S.A.I.D au sein du « projet A.S.E.Z » peut se décliner en plusieurs phases d'intervention matérialisées par la formulation de trois programmes quadriennaux<sup>11</sup>.

Le rôle de l'agence américaine a été déterminant dans l'élaboration (expertise et assistance technique) et la réalisation (de part son appui politique et son apport financier) du projet extraterritorial d'Aqaba faisant

<sup>9</sup> Les acteurs institutionnels locaux : Aqaba Special Economic Zone Authority/Aqaba Development Corporation.

<sup>10</sup> Entretien réalisé à Aqaba le 15 avril 2010 auprès d'un « conseiller principal » (senior advisor) de l'U.S.A.I.D.

<sup>11</sup> Des programmes de développement nommés successivement : l'A.T.A.S.P (Aqaba Support Technical Assistance Project), appliqué entre 2000 et 2004 pour un coût estimé à 2,13 millions de dollars, l'A.Z.E.M (Aqaba Zone Economic Mobilization) entre 2004 et 2007 financé à hauteur de 4 millions USD et l'A.C.E.D (Aqaba Community Economic Development) entre 2007 et 2013.

d'elle un acteur des plus influents au niveau local. Elle est notamment à l'origine de l'étude de faisabilité sur la transformation de la ville d'Aqaba et de son hinterland en « zone économique spéciale », réalisée en 1999 en sélectionnant son concepteur, le cabinet de consulting américain « The Services Group » (T.S.G.). Elle s'est ensuite appuyée sur ses conseillers techniques pour produire le cadre législatif et juridique propre à l'A.S.E.Z, incluant l'ébauche d'un plan d'aménagement de la zone<sup>12</sup> et un régime fiscal spécifique<sup>13</sup>, la structuration puis l'insertion de nouveaux organismes publics au niveau local et la planification de leurs « missions » ou objectifs économiques<sup>14</sup> projetés sur une période de 20 ans (2001-2020).

Conçu progressivement au travers des programmes de l'U.S.A.I.D, le système de gouvernance territorialisé s'organise quant à lui principalement autour de deux opérateurs « publics » : un *régulateur*, l'Aqaba Special Economic Zone Authority (A.S.E.Z.A) et son *développeur*, l'Aqaba Development Corporation (A.D.C) autour desquels gravitent plusieurs cabinets de consulting américains. L'objectif premier de l'U.S.A.I.D étant de s'assurer de la capacité de ces opérateurs à générer une croissance économique sur le long terme, par leurs connaissances des logiques de rentabilité et des mécanismes du marché.

Administrativement et financièrement autonome, l'A.S.E.Z.A représente le corps décisionnel officiel de l'A.S.E.Z entre 2001 et 2004. La zone est pilotée par un *Board of commissioner* nommé par le gouvernement central. Ce bureau se compose d'un commissaire en chef et de cinq autres commissaires tributaires d'obligations administratives spécifiques<sup>15</sup>. Chacun de ses commissaires est responsable de trois à cinq portefeuilles ministériels symbolisant l'avènement d'un système bureaucratique décentralisé capable d'améliorer l'efficacité des procédures d'enregistrement des sociétés privées au sein de la zone. Ainsi, l'A.S.E.Z.A se révèle être un modèle unique de décentralisation en Jordanie officiellement qualifiée d'autorité de régulation indépendante à l'image d'un gouvernement au sein du gouvernement mais aussi d'un *imperium in imperio*.

L'institutionnalisation de l'Aqaba Development Corporation au début de l'année 2004 qui tend à désigner un organisme « publico-privé » constitué de membres de l'équipe A.S.E.Z.A (généralement des anciens Hauts-commissaires) et d'acteurs directement issus de la sphère privée (anciens investisseurs ou consultants) participe à l'accentuation du processus de privatisation par l'alignement des modalités de l'action publique sur les logiques d'entreprise - critères d'efficacité et de rentabilité. Elle symbolise, en conséquence, l'accélération du programme de cession progressive des activités de gestion du territoire régional des structures publiques à la sphère privée<sup>16</sup>. Simultanément, les procédures concernant les investissements dans l'A.S.E.Z sont modifiées et se déroulent exclusivement sous la forme de « coentreprises<sup>17</sup> » publiques-privées faisant de l'A.D.C un acteur central, placé au cœur de la sphère décisionnelle ; ceci, en raison de sa participation systématique dans le capital du projet concerné. Mais plus important encore, le gouvernement central jordanien, qui détient 50% du capital de l'A.D.C<sup>18</sup>, fait de cet opérateur public un nouvel outil institutionnel permettant à la cour royale de se repositionner sur les politiques locales de développement. L'A.S.E.Z.A et l'A.D.C restent des agents mandatés par l'État dont l'objectif premier est officiellement la production d'un *enabling business environment* : un cadre favorable au développement des structures privées (et/ou privatisées) visant à redéfinir le système économique régional.

L'intronisation de l'A.D.C, et de son pouvoir d'action, semble aussi marginaliser le rôle décisionnel de l'A.S.E.Z.A au sein de la zone économique spéciale et ce malgré l'acquisition de 50% du capital de ce nouvel organisme. L'autre part du capital de l'A.D.C détenu par le gouvernement central (à hauteur de 50%) tend à corroborer cette hypothèse. Aussi, l'insertion d'acteurs « extérieurs » au cœur du système de gouvernance locale à l'image de l'U.S.A.I.D et de ses contractuels ou encore de membres de la coalition hachémite, revient à qualifier d'« utopique » l'autonomie voire l'indépendance attribuée à l'A.S.E.Z.A en 2001.

<sup>12</sup> Le « Master Plan » définitif de l'A.S.E.Z sera conçu par un cabinet d'architectes jordanien : Arabtech Jardaneh.

<sup>13</sup> La production d'un outil de dérégulation économique caractérisé par un impôt sur le revenu et sur le bénéfice net des entreprises fixé à 5%, le rapatriement total des bénéfices et du capital, aucune restriction relative aux transactions financières et à la provenance des capitaux étrangers (destinés aux investissements).

<sup>14</sup> Parmi ces directives, l'objectif d'enregistrer 6 milliards de dollars d'investissements directs étrangers.

<sup>15</sup> Cinq secteurs intitulés « infrastructures et services », « administration et finances », « développement économique et investissement », « affaires environnementales » et « douanes et revenus ».

<sup>16</sup> L'A.D.C serait une clause du rapport T.S.G appliquée par la Banque mondiale et l'U.S.A.I.D dans le cadre du programme A.Z.E.M. Les deux organismes internationaux ont fait appel à la firme américaine *Bearing Point* pour organiser la scission entre l'A.S.E.Z.A et l'A.D.C, structurer, organiser et les fixer les priorités d'action de ce nouvel opérateur « public ».

<sup>17</sup> Procédures contractuelles publico-privées B.O.T (*Build Operate Transfer*) généralement octroyées sur une période de vingt ans.

<sup>18</sup> L'A.S.E.Z.A détient les autres 50% du capital de l'Aqaba Development Corporation.

Si l'U.S.A.I.D apparaît au cœur même du processus de production du système décisionnel local, il reste à connaître les raisons économico-politiques permettant de justifier la marge d'action de cet acteur institutionnel. Elle semble en réalité profondément liée à des intérêts propres à l'alliance hachémite.

## 2. L'A.S.E.Z AU CŒUR D'UN CONSENSUS ÉCONOMICO-POLITIQUE MULTISCALEAIRE

### 2.1 *Hégémonie américaine et logiques néolibérales ?*

L'intervention de l'U.S.A.I.D dans le processus de réformes institutionnelles en Jordanie fait écho, en premier lieu, à la protection des intérêts américains au Moyen-Orient. Plus précisément, il s'agit de soutenir un allier politique majeur fragilisé par l'ampleur de sa dette extérieure. Perçue comme la territorialisation de logiques néolibérales, la zone franche d'Aqaba située au cœur de la stratégie américaine, s'avère être en réalité, une nouvelle source de rentes produite par l'U.S.A.I.D, destinée au soutien de l'alliance hachémite.

L'échelle régionale est privilégiée dans l'application progressive des réformes économiques, à travers la mise en place de modèles inspirés de celui de *good governance* alliant acteurs publics et agents privés dans la formulation des priorités de développement. La médiation de l'A.S.E.Z permet de ne pas agir directement sur la sphère macroéconomique, synonyme potentiellement de tensions sociales mais aussi d'instabilité politique. Allié politique, la Jordanie peut devenir également un partenaire économique pour les États-Unis, moyennant la libéralisation de son marché. La signature du Free Trade Agreement en 1999 qui s'inscrit dans une logique de libéralisation des échanges commerciaux entre les deux pays, en est un exemple révélateur<sup>19</sup>. L'aide américaine qui représentait 513,5 millions de dollars en 2009, pour le seul volet économique, témoigne aussi des intérêts et de la volonté des États-Unis de soutenir les politiques réformatrices tout en permettant à l'Alliance de conserver une organisation institutionnelle structurant son assise politique au cœur du système étatique jordanien.

L'U.S.A.I.D, quant à elle, a su s'insérer au cœur du système décisionnel du Royaume par le biais du « Cash Transfer Program », un accord bilatéral États-Unis/Jordanie qui se trouve être à l'origine de l'accroissement de l'aide financière américaine depuis 1999 et qui représente par ailleurs, l'essentiel de l'aide internationale du pays. Ce programme<sup>20</sup> doit faciliter le remboursement de la dette extérieure mais aussi être un appui budgétaire du Trésor jordanien destiné au financement des programmes réformateurs prioritaires. L'autre clause de *conditionnalité* fixée par l'U.S.A.I.D comprend la signature d'un protocole d'accord annuel (Conditions Precedent<sup>21</sup>) entre l'agence américaine et le Ministère de la Planification qui engage le gouvernement jordanien à appliquer les réformes jugées nécessaires.

Ces « conditions préalables » représentent le premier volet d'un consensus qui, dans un premier temps, constituerait un compromis soumis à l'alliance consentant l'action déterminante de l'U.S.A.I.D dans la formulation des politiques de développement du pays. Un rapport de force concrétisé au travers du processus de réformes souhaité par l'agence américaine, ainsi que des autres bailleurs de fonds de la Jordanie, et le transfert de fonds attendu par l'alliance hachémite. Si ces élites politico-économiques ne peuvent s'extraire de la *conditionnalité* et de son caractère autoritaire, elles se réapproprient en contrepartie, en plus de l'aide extérieure, des externalités de la Z.E.S d'Aqaba.

Le deuxième volet du consensus de nature économico-politique, s'articule autour de trois modalités d'action spécifiques au sein de l'A.S.E.Z, planifiées par l'U.S.A.I.D, révélant l'A.S.E.Z.A et l'A.D.C, perçues alors comme des éléments d'un système institutionnel décentralisé et indépendant, comme des agents capables de collecter de nouvelles ressources fiscales<sup>22</sup> destinées à l'alliance. D'abord, l'A.S.E.Z.A conserve seulement 25% du montant des ressources fiscales (régime douanier et taxation), les autres 75%

<sup>19</sup> Les incitations destinées au développement des échanges transnationaux présentes dans cet accord – en particulier avec Israël et les territoires palestiniens – ont pour objectif explicite de contribuer à la stabilisation du contexte géopolitique régional.

<sup>20</sup> Il s'agit pour la Jordanie de verser à ses bailleurs de fonds l'équivalent (en dinars jordaniens) du montant de l'aide américaine reçue en contrepartie. Un transfert de fonds destiné au remboursement de la dette extérieure.

<sup>21</sup> Une trentaine de clauses jugées comme prioritaires par l'U.S.A.I.D dans le cadre des politiques de développement économique du pays.

<sup>22</sup> Depuis la création de l'A.S.E.Z, les retombées économiques représentent en moyenne 0,5% des recettes fiscales totales enregistrées par le Royaume. Les projets immobiliers au travers desquels l'État est actionnaire vont permettre, selon toute vraisemblance, d'accroître considérablement le montant de ces revenus.

sont destinés au Trésor public jordanien<sup>23</sup>. Ensuite, l'alliance hachémite peut bénéficier des retombées fiscales de l'A.D.C concernant le secteur des transports. Enfin, toute société qui s'enregistre dans l'A.S.E.Z depuis l'année 2004, a également l'obligation d'apparaître en coentreprise avec l'A.D.C<sup>24</sup>. Ce mode opératoire est insuffisant pour faire de l'A.D.C l'acteur décisionnel ou l'actionnaire majoritaire du projet concerné mais fait de l'alliance hachémite un partenaire économique à part entière qui a bénéficié au préalable de la rente foncière.

L'U.S.A.I.D, assurée du soutien des élites politico-économiques au pouvoir, se doit en parallèle de renforcer son influence sur la sphère décisionnelle locale. Dans ce but, l'existence des « Conditions Precedent » lui permet de formuler les modalités des réformes institutionnelles et économiques de la zone franche en finançant les trois programmes de développement quadriennaux (A.T.A.S.P, A.Z.E.M et A.C.E.D) à l'origine des stratégies de l'action publique<sup>25</sup> locale. Afin d'obtenir la confiance des organes constituant le système de gouvernance locale, elle organise dans le cadre du programme A.Z.E.M (*Aqaba Zone Economic Mobilization*), la signature d'un protocole d'accord entre 2004 et 2008 avec le gouvernement autorisant l'A.S.E.Z.A à percevoir non pas 25% mais 50% des revenus fiscaux issus de l'A.S.E.Z<sup>26</sup>. En contrepartie, l'un des objectifs du programme de l'U.S.A.I.D, l'A.C.E.D (*Aqaba Community Economic Development*), sera d'élaborer les stratégies économiques avec l'A.S.E.Z.A afin d'accroître le montant des recettes destinées au Trésor tout en évitant de restreindre davantage, la capacité d'action du système de gouvernance local.

## 2.2 L'alliance hachémite : entre solidarités et résistances

Le troisième et dernier volet du consensus se révèle être une initiative amorcée par l'alliance hachémite « en réponse » à l'influence américaine exercée sur les politiques de développement de l'A.S.E.Z. Si la coalition ne peut remettre en question le contrôle de l'U.S.A.I.D sur les politiques locales de développement, elle va cependant avoir la possibilité de se destiner à être l'investisseur prioritaire dans la zone économique<sup>27</sup>. Cependant, la prise de position de la « coalition » doit être comprise comme une étape dans la réflexion centrée sur les intérêts convergents à établir entre elle et le bailleur de fonds américain (une capacité d'agir pour l'alliance qui permet de préserver le consensus) et non pas seulement comme une forme de protectionnisme, de résistance à un ordre extérieur dominant. Enfin, ce dispositif stratégique est structuré par deux modalités d'action bien spécifiques.

La première met en lumière de nouvelles formes de solidarités au cœur des élites économico-politiques du pays. L'objectif est de donner la priorité aux investissements à certains membres de l'alliance à savoir, des élites transjordanienues déçues par les réformes économiques axées sur la libéralisation du marché entreprises par le Royaume. Le roi et ses conseillers créent cette opportunité en sapant le contexte concurrentiel, notamment en anticipant la formulation des appels d'offres sur la vente de terrains stratégiques, afin de consolider l'alliance et de réaffirmer leur soutien à une élite qui continue à être l'un des atouts économiques les plus puissants du pays. Ces élites<sup>28</sup> vont alors investir dans le secteur hôtelier et immobilier de haut standing, seules ou en formant un consortium avec de grands investisseurs du Golfe<sup>29</sup> (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Qatar et Koweït). L'objectif est d'attirer les élites sociales régionales et plus particulièrement celles d'Amman et de Beyrouth. Réciproquement, les alliés du Roi Abdallah II tentent de capter les ressources financières du Golfe, hautement convoités dans la stratégie de développement de l'A.S.E.Z. Ainsi, la production d'une nouvelle destination touristique « haut de gamme », inspirée de la zone franche de Dubaï ancrée particulièrement dans l'esprit du roi, a pour but de

<sup>23</sup> Selon la loi A.S.E.Z. n°32 de 2000.

<sup>24</sup> Ce procédé permet à l'A.D.C d'entrer et de détenir entre 10% et 26% du capital de la société créée (résultant de la coentreprise) et qui est à l'origine du projet enregistré dans l'A.S.E.Z.

<sup>25</sup> L'U.S.A.I.D est intervenue dans le choix d'un entrepreneur privé, la société danoise APM Moller Maersk, destinée à la gestion du port des containers d'Aqaba et a mobilisé dans le même temps, 20 millions DJ pour permettre à l'A.D.C de moderniser les infrastructures du port et d'autres infrastructures régionales.

<sup>26</sup> Ce pacte qui va à l'encontre de la loi A.S.E.Z sera par la suite, prolongé jusqu'en 2013.

<sup>27</sup> Le 17 mai 2001 : une grande partie de l'avenir économique sera discuté lors d'une réunion qui s'est déroulée à huis clos entre une cinquantaine d'individus dont plusieurs acteurs politiques jordaniens influents et grands investisseurs privés.

<sup>28</sup> Parmi les grands investisseurs transjordanienus présents dans l'A.S.E.Z se trouve Sabih Masri, chairman de la société de Zara Investment, un entrepreneur palestinien qui a investi dans de grands projets touristique-résidentiels à l'image d'« Ayla Oasis » (élaboré en association avec la société saoudienne Astra), ou encore des complexes hôteliers Kempinski et Mövenpick (en collaboration avec la famille Talhouni d'origine, quant à elle, transjordanienne).

<sup>29</sup> Certains de ces grands investisseurs du Golfe vont parfois investir seuls dans la zone, en mobilisant les réseaux relationnels de cette élite économique transjordanienne et avec le soutien politique du roi.

concurrencer les pôles touristiques régionaux d'Eilat, de Sharm el-Sheikh ou encore de la « ville » nouvelle saoudienne *King Abdullah Economic City* (K.A.E.C).

Le second aspect de cette stratégie repose sur la volonté hachémite de faire de l'État jordanien un investisseur à part entière dans le but de lui trouver de nouvelles ressources financières. Il est alors intégré aux dispositifs de financement de mégaprojets touristiques planifiés au sein de l'A.S.E.Z<sup>30</sup> par le biais de la société de sécurité sociale jordanienne<sup>31</sup> (Social Security Corporation : S.S.C).

Dans cette configuration, le souverain et les membres de l'Alliance sont à l'origine de 90% du montant des investissements touristiques enregistrés dans l'A.S.E.Z depuis 2001. Ces modalités d'action concourent inéluctablement à reconsidérer - du moins en partie - le caractère néolibéral de la politique de développement élaborée principalement par l'U.S.A.I.D. L'alliance hachémite a pu intervenir directement dans le processus de promotion puis de développement de l'A.S.E.Z selon ses intérêts et à su aussi, d'autre part, tirer parti de l'engagement de l'U.S.A.I.D dans le financement et l'apport d'infrastructures essentielles (notamment hydrauliques) aux complexes touristiques déployés le long du littoral jordanien.

### 2.3 L'A.S.E.Z : entre tensions et stratégies de disqualification politiques

Les réformes économiques liées à un ajustement structurel dépendent souvent de la capacité du gouvernement central à établir un consensus politique au sein même de l'État. L'exemple de la zone économique spéciale d'Aqaba nous apprend comment l'U.S.A.I.D et l'alliance hachémite ont opté pour des stratégies davantage radicales dans le but de préserver les dispositions économiques structurant le consensus. Ainsi, ces acteurs vont se distinguer comme les initiateurs d'une stratégie de contournement de certains organes étatiques majeurs en Jordanie. Un dispositif bipolaire, car soutenu à la fois par l'U.S.A.I.D et l'Alliance, consistant à disqualifier et exclure l'opposition parlementaire de la sphère décisionnelle. Ces logiques d'évitement doivent permettre à l'agence d'appliquer les politiques réformatrices sans dévoiler l'implication américaine dans le projet puisque mettre en lumière son influence, pourrait provoquer un blocage parlementaire et la non-validation des textes législatifs indispensables au processus.

Les « Conditions Precedent » du programme de transfert de fonds vont désigner *de facto*, un outil politique informel nécessaire à l'agence pour transmettre les directives structurelles à ses interlocuteurs privilégiés, à savoir, la Cour royale et le Conseil des ministres. Par la suite, ce dernier va présenter les "clauses" sujettes très souvent à des modifications juridiques au parlement jordanien. Les directives de l'U.S.A.I.D vont ainsi être confiées aux acteurs ministériels permettant à l'agence, par ce biais, d'agir en restant éloigné d'un organe étatique qui incarne l'unique institution élue et représentative de la société civile.

Ces modalités d'action difficilement perceptibles vont être reproduites au niveau de l'A.S.E.Z mais au travers de nouveaux procédés contractuels. L'« ONG » américaine va suggérer le paraphe d'une trentaine de contrats de collaboration (MoU : memorandum of understanding) qui implique la délégation des fonctions ministérielles à l'A.S.E.Z.A. Avoir recours à la législation comporterait le risque de ralentir un processus de réformes économiques devenu ostensiblement prégnant vis-à-vis d'un autre dossier tout aussi prioritaire : la conservation et le développement impératif des dispositifs démocratiques à l'échelle locale.

Le choix d'élaborer ces tactiques de contournement a été conforté au regard des tensions gouvernementales qui ont eu lieu suite au rapport T.S.G, exposant le projet de la zone économique spéciale et transmis au gouvernement en 1999. Malgré sa reformulation par le Conseil Économique Consultatif<sup>32</sup>, le projet de nature exogène a été réinterprété et perçu par l'opposition politique comme l'établissement d'un « État au sein de l'État » signifiant un affaiblissement potentiel de la souveraineté nationale. Une défiance partagée aussi bien par le Premier ministre Abdel Raouf Rawabdeh que par de nombreux députés parlementaires jordaniens (Kardoosh, 2005). Le débat s'est porté par la suite, sur la situation géostratégique de la région qui serait à même de faciliter l'investissement dans la zone, d'acteurs

<sup>30</sup> Une stratégie économique visant aussi à rassurer les investisseurs potentiellement intéressés par une participation dans l'A.S.E.Z.

<sup>31</sup> À travers l'A.D.C (défini comme actionnaire des nouveaux projets d'investissement et agent de captation des valeurs foncières, organise avant l'accès privilégié aux investissements de la coalition), la S.S.C en charge de 4 milliards DJ de fonds de pension, intégrera des consortiums d'investisseurs dans l'A.S.E.Z à l'image des projets touristiques « Gateway » « Saraya Aqaba » ou encore « Tala Bay ».

<sup>32</sup> L'E.C.C est un organisme public créé suite à la demande du roi, composé d'une vingtaine de jeunes technocrates appelés à occuper des hautes fonctions étatiques, il est en charge de reprendre l'étude réalisée par T.S.G sur le projet A.S.E.Z et d'en faire l'objet d'une initiative jordanienne. Plusieurs membres actuels de l'E.C.C sont aussi de grands investisseurs qui ont été prioritaires dans la politique de développement de l'A.S.E.Z. Ces investisseurs représentent l'autre pôle économique de la coalition hachémite à l'image de Talal Abu Ghazaleh ou encore la société Taamer Jordan.



privés d'origine israélienne, par le biais de complexes consortiums assurant leur anonymat. Des pratiques que certains parlementaires ont décrites comme pouvant être « nuisibles » au développement de la région. Le débat sur le projet de la zone économique spéciale s'est alors étendu jusqu'à la remise en cause de la répartition des finances publiques à l'image de la masse salariale promise aux fonctionnaires de l'A.S.E.Z.A. Estimée non équitable en comparaison de celles attribuées aux ministères, la rémunération d'un haut commissaire serait de 80% supérieure à celle d'un ministre du gouvernement central. Malgré ces accusations, le roi a confirmé le « territoire de la discorde » tout en tentant d'apaiser les tensions politiques et cela, en affirmant de manière autoritaire, qu'il ne laissera personne nuire aux intérêts du Royaume ni n'importe qui investir sur les terres hachémites. Le projet de loi a été alors présenté au parlement, qui dans un premier temps a été dans "l'incapacité" d'en délibérer faute d'avoir un quorum minimal. Le roi a alors pu compter sur les alliés de sa « coalition » présents dans la chambre basse, pour légiférer le texte quelques heures plus tard, sans qu'il ait suscité un réel engouement. Signe fort de l'importance de l'A.S.E.Z. dans le contexte politique national, l'éviction du Premier ministre contestataire remplacé par celui qui a su porter le projet de la zone économique jusqu'à son institutionnalisation, Ali Abulragheb, participe au constat d'une politique de fermeté menée par le souverain dans le but de protéger le nouvel ordre structurel de l'économie jordanienne.

Dans ce contexte l'on peut aisément comprendre que ces pratiques visant à limiter les capacités d'action parlementaires remettent en question un dispositif démocratique originel essentiel dans la définition du régime. Reste à connaître la tendance se dessinant au niveau local suite à l'insertion du système de gouvernance dans l'A.S.E.Z. Cette gouvernance contribue-t-elle à renforcer ou au contraire à court-circuiter les procédures démocratiques locales ? Permet-elle éventuellement d'en élaborer de nouvelles ?

### **3. GOUVERNANCE ET DÉMOCRATIE : LES ENJEUX D'UNE RELATION ANTINOMIQUE**

Gérard Paquet (1998) ou encore Claudette Lafaye (2001) interrogent aussi la nature des relations entre les notions de « Gouvernance urbaine » et de « Démocratie ». Les travaux menés par ces chercheurs conduisent à penser un développement hypothétique des formes de démocratie locale comme un défi posé à la gouvernance. Néanmoins, la capacité du processus institutionnel à développer des « dispositifs multiples et diversifiés de concertation et de participation » (Lafaye, 2001) est très nettement contestée. De même, si ce modèle de gérance tend à prendre en considération le rôle de la sphère associative ainsi que les organisations non gouvernementales, les stratégies d'action restent généralement axées sur la performance économique des acteurs institutionnels jusqu'à en être parfois reformulée en « performance de l'action publique » (Gaudin, 1990).

#### **3.1 *Le sacrifice de la représentativité démocratique***

Théoriquement, l'analyse portant sur les modalités de gestion de la zone économique spéciale d'Aqaba tend à confirmer ces hypothèses puisque ce processus de territorialisation implique aussi la mise en place d'un modèle de gouvernance locale dont l'objectif majeur consisterait prioritairement à restructurer et à redynamiser le système économique régional. Reste à savoir si ce système de gouvernance permet ou non la production de nouvelles interfaces entre les gérants de l'action publique et la société civile locale. L'institutionnalisation de l'A.S.E.Z. synonyme de changement institutionnel marque en réalité l'avènement d'un nouvel ordre politique notamment dans la gestion des politiques publiques et dans lequel la représentativité des gérants est absente.

Le processus de réforme institutionnel doit au préalable prendre en considération les sphères politiques décentralisées déjà ancrées dans l'espace régional concerné. Dans les années 1990, la gestion de la ville d'Aqaba et de sa région est partagée à la fois par l'Autorité Régionale d'Aqaba, le Gouvernorat d'Aqaba (à l'échelle régionale) ainsi qu'à une moindre échelle, la municipalité d'Aqaba. Dans les faits, l'établissement de la zone économique spéciale d'Aqaba va induire la suppression des élections locales de juillet 1999, suivie par la dissolution de la municipalité et le transfert de l'équipe administrative au sein de l'Aqaba Regional Authority (A.R.A). La recomposition institutionnelle à partir de 1999 caractérise une phase préparatoire à l'institutionnalisation de l'A.S.E.Z.A, héritière officielle des fonctions de l'A.R.A dont le

président sera nommé en contrepartie gouverneur d'Aqaba. Au cours du processus de réformes, toute forme de démocratie représentative semble stratégiquement abolie<sup>33</sup>.

Ces procédures du démantèlement institutionnel sont donc synonymes d'absence de représentants élus mais peuvent être aussi réinterprétées comme une stratégie de verrouillage vis à vis de la société civile. Dans ces conditions, la contestation par la sanction du vote est écartée et facilite en conséquence, l'application des réformes et le développement des stratégies économiques de l'alliance et de ses « conseillers » extérieurs. Les propos d'un directeur financier d'une société localisée à Aqaba illustrent pleinement cette stratégie actorielle : *« La démocratie signifierait le changement ici, le changement signifierait la remise en cause de leurs politiques, de leurs intérêts, ce serait inconscient de leur part de parler de démocratie, non ? »*

Cette hypothèse est confortée par la nature même des acteurs placés au cœur de ce système de gouvernance : un gouvernement local "technique", canalisé par les impératifs économiques et la préservation des intérêts d'une coalition influente. Un organisme décentralisé composé d'experts nommés par le gouvernement donc non représentatifs des intérêts locaux, l'intervention de la sphère privée et l'alignement des modalités de l'action publique sur les logiques d'entreprise (critères d'efficacité et de rentabilité) constituent en tout point les supports idéologiques néolibéraux.

Ce modèle de gouvernance implique aussi une multiplication des acteurs décisionnels locaux contribuant à un processus de dilution des pouvoirs déjà évoqué dans les travaux de Gerry Stoker (1998). L'activation de passerelles entre les sphères publiques et privées dans les modalités de gestion ainsi que dans le processus décisionnel confirme en tout point cette hypothèse. Dans ce cas d'étude, le brouillage entretenu autour du statut des acteurs (publics ou privés) et de la sphère décisionnelle locale (qui dirige ?) caractériserait un nouvel outil de déresponsabilisation politique vis-à-vis d'une société civile qui devait être, à l'origine du projet, au centre des préoccupations économique-politiques régionales.

### 3.2 Le détournement de la notion de « démocratie participative »

L'absence de formes de démocraties représentatives à l'échelle locale n'est pas le seul fait marquant de la transformation institutionnelle de 2001 puisque le concept de « démocratie participative » va être, quant à lui, littéralement réapproprié par les gouvernants locaux. Un détournement du sens de la notion dont l'analyse permet de percevoir les premiers effets socio-économiques et spatiaux liés aux actions produites par le gouvernement local.

Certains membres de l'A.S.E.Z.A vont employer les termes de « participation de la société civile aux stratégies de développement local » pour traduire exclusivement la force de travail qu'incarne la population locale. L'A.S.E.Z.A, le port principal d'Aqaba et le pôle logistique portuaire représentent les trois secteurs d'activités, dont les deux premiers concernent la sphère publique, dans lesquels sont répartis la majorité des emplois destinés à la société civile. Seulement, la majeure partie de ces emplois est antérieure à la production de l'extraterritorialité. Les principales retombées économiques actuelles en termes d'opportunités d'emploi sont restreintes aux seuls secteurs du bâtiment et à celui des services domestiques, secteurs de maintenance et entretien au sein des nouveaux complexes résidentiels et hôteliers récemment opérationnels<sup>34</sup>. Paradoxalement, l'A.S.E.Z. offre en parallèle, la possibilité à l'investisseur d'embaucher de manière légale jusqu'à 70% d'employés étrangers. Une mesure d'incitation et de non-entrave à la marge d'action de l'investisseur pouvant être qualifiée de ségrégative puisque allant à l'encontre du soutien initialement affirmé par le gouvernement jordanien envers la société civile<sup>35</sup>. En réalité, certains grands investisseurs privés<sup>36</sup> à l'origine de projets touristico-résidentiels ont l'opportunité d'employer jusqu'à 90% de main-d'œuvre étrangère.

Cette situation socio-économique conjoncturelle pourrait être appelée à devenir structurelle plaçant ainsi en porte-à-faux l'initiative nationale du « Jordan First » (« les jordaniens en priorité ») formulée par le roi

<sup>33</sup> Quant à la fonction de gouverneur (ex-président de l'A.R.A nommé par le gouvernement) qui, initialement, consiste à assurer le développement socio-économique de la région concernée, elle se retrouve vidée de sa substance par son exclusion du cœur de la sphère décisionnelle car amputée de 375 km<sup>2</sup> de territoire incluant la capitale régionale.

<sup>34</sup> Pour exemple, un projet touristique-résidentiel nommé « Saraya Aqaba » - en phase de construction - est réalisé par une main-d'œuvre étrangère à hauteur de 90% de l'effectif total des travailleurs employés par les entrepreneurs saoudien Saudi Oger et jordanien Mawared. Issus d'Égypte, du Pakistan, d'Inde ou encore du Sri Lanka, ces manœuvres sont préférés aux travailleurs locaux car non protégés par un droit du travail contraignant - exigeant la nationalité jordanienne - et dont la rémunération journalière avoisine seulement les 8 dinars jordaniens.

<sup>35</sup> En réalité, selon les confidences d'un membre de l'équipe A.S.E.Z.A, il existerait même des dérogations internes - devant être au préalable validées par le « Board of commissioner » - qui permettrait à un investisseur de justifier un effectif d'employés constitué en intégralité de « non jordaniens ».

<sup>36</sup> À l'image de la société Saraya Aqaba, une propriété de Saad Hariri.

en 2002. L'A.S.E.Z.A a anticipée les critiques potentielles sur sa politique sociale en stigmatisant la « culture de la honte » qui tend à distinguer, le refus de ces emplois alors perçus comme socialement dévalorisants par une majorité de la population active locale. En dépit des efforts entrepris par les O.N.G locales, les organismes publics décisionnels locaux continuent à produire un discours fondé sur les prémices d'une « économie de la menace » jouant sur la culpabilité de la main-d'œuvre dans le but d'obtenir le consentement et par conséquent, l'adaptation du bassin d'emploi local aux nouveaux modes de production.

Par ailleurs, le tourisme et les projets résidentiels de haut standing naissants s'avèrent être un secteur pourvoyeurs d'emplois mais deviennent localement, un outil d'éclatement des mœurs allant à l'encontre des grands principes religieux et culturels partagés par la population. Un certain conservatisme religieux et un noyau de résistance culturelle semblent apparaissent comme un signe de désaffection du modèle de développement économique porté par le gouvernement jordanien. Le rejet des propositions concernées - et souvent assumé par les membres de la société civile interrogés - se réfère aussi à un lien social peu altéré par la nouvelle donne du marché économique. Cela s'affirme notamment par la prégnance de solidarités communautaires locales à l'origine d'emplois informels - constituant tout de même une solution instable, ponctuelle parfois temporaire - agissant en tant qu'activités de substitution aux opportunités offertes par l'A.S.E.Z.A.

Un second aspect consolide cette admonition axée sur l'incompatibilité structurelle de ce système de gouvernance local (et les enjeux qui la sous-tend) vis-à-vis de la résistance ou l'avènement de nouvelles formes de démocratie participative. Le verrouillage de la sphère politique locale, perçue ici en tant que corps décisionnel, procède à de nouvelles modalités d'interactions à l'égard de la société civile constituant une politique de fermeté issue d'un modèle d'autoritarisme décentralisé d'un genre nouveau. Cela s'affirmerait sous la forme d'une interface post-décisionnelle entretenue par l'A.S.E.Z.A à l'égard de la société civile. Cette hypothèse reposerait donc sur l'inexistence de procédures de consultation comme de concertation de la population relative aux orientations économiques adoptées par l'A.S.E.Z.A. Cette absence est d'autant plus « visible » lorsqu'elle affecte directement les intérêts des citoyens. L'« expropriation » subit par la majorité des habitants des quartiers de Shallaleh<sup>37</sup> et de Shmesani localisés dans le secteur méridional de la ville (à proximité du port principal) illustre parfaitement ce constat. Officiellement annoncée comme une opération visant à offrir de meilleures conditions de vie à des populations le plus souvent défavorisées, cette opération de délocalisation se réfère surtout à une stratégie économique dont l'objectif est de vendre donc, de libérer des parcelles de terrain situées à proximité du littoral, destinées à un mégaprojet touristique financé par des capitaux originaires du Golfe<sup>38</sup>. Ce transfert se distingue en tant que mode opératoire à l'origine d'un processus d'exclusion spatiale matérialisée par la relocalisation de ces populations au sein d'un quartier nouveau<sup>39</sup>, planifié au cœur de zones industrielles en périphérie de la ville.

## CONCLUSION

Au regard des dispositifs stratégiques qui structurent le système de gouvernance de la zone économique spéciale d'Aqaba, il semble impératif de relativiser les préjugés néolibéraux pouvant être facilement associés à cette extraterritorialité. Si la privatisation des secteurs industriels et des services de logistique comme les spécificités du régime fiscal au sein de la zone en sont des manifestations tangibles, ils n'en restent pas moins marginaux au vu des grandes orientations économiques stratégiquement adoptées. Des opportunités qui semblent être actuellement réappropriées et réservées à des élites économiques ancrées au cœur des sphères du pouvoir détenues par l'Alliance. Ainsi, le compendium de la gouvernance locale, envisagée sous la forme d'un système politique décentralisé et indépendant, ayant pour mission le développement socio-économique à l'échelle régionale, se révèle être un système de gérance, pensé et « conseillé » par un groupe d'acteurs extérieurs et étrangers, instrumentalisé car composé d'un ensemble d'agents économique-politiques dont l'un des objectifs principaux est la mobilisation de nouvelles ressources financières destinées à l'influente coalition.

<sup>37</sup> Un quartier qui comprenait 17 000 habitants en 2005 désigne un quartier « informel » aux allures de bidonville, d'habitats en dur composant un secteur nord dans lequel réside un groupe d'individus de nationalité jordanienne tandis que le secteur sud bâti à partir des années 1970 était occupé initialement par un groupe de réfugiés palestiniens originaire de Gaza.

<sup>38</sup> Cette opération foncière qui inclut l'intégralité du port principal d'Aqaba a été vivement conseillée par l'État jordanien. Les retombées financières lui permettant ainsi de régler ses dettes auprès de l'un de ses principaux bailleurs : le Club de Paris.

<sup>39</sup> Un quartier nommé « Al Karama » et signifiant « dignité ».

Le caractère technocratique et non représentatif de ces nouveaux opérateurs « publics » locaux, devant être évalués selon leurs compétences à mener les réformes économiques préconisées, est à l'origine d'un processus antinomique au développement et à l'émergence de nouvelles formes démocratiques. Les politiques et le modèle de développement résultant ont produit des effets socio-spatiaux insoupçonnés, inconsiderés voire évacués. Parmi ces derniers, les nouvelles opportunités d'emploi qui, au détriment de la main-d'œuvre locale sont destinées, en majorité, à une main-d'œuvre d'origine étrangère. Des emplois qui concernent dans la plupart des cas l'ensemble de complexes hôteliers et/ou résidentiel de type « gated communities » de haut standing formant un continuum touristique-urbain qui s'étend le long du littoral jordanien et dont l'accès dispendieux s'avère, pour les populations locales, prohibitif voir ségrégatif.

À l'origine des opérations de délocalisation des communautés riveraines, cette entité « insulaire » constitue la manifestation concrète d'un modèle de développement qui n'est pas sans lien avec l'explosion des prix du marché foncier au niveau local. En moins d'une décennie, la valeur d'un terrain d'une superficie de 200 m<sup>2</sup> situé au cœur du centre ville d'Aqaba est passée de 30 000 JD à 200 000 JD. Pour une surface équivalente, une parcelle de terrain à proximité du littoral représenterait un coût de 2 millions de JD. La formation de cette bulle spéculative a pour conséquences, un accès à la propriété fortement compromis mais aussi, combinée aux aspects de la conjoncture économique actuelle, à la résignation d'investisseurs extérieurs potentiellement intéressés par les opportunités offertes par l'A.S.E.Z.

Nonobstant les conséquences multidimensionnelles exposées précédemment, la zone économique spéciale d'Aqaba est érigée en modèle, une expérience territoriale qui est appelée à être reproduite sur le territoire jordanien. Un « succès » qui relève de critères d'évaluation essentiellement axés sur le montant d'I.D.E enregistré et qui fait de l'« investissement » un synonyme du « développement ». Inspirée des essais territoriaux antécédents à l'image des zones et points francs (dont la première fut instituée au sein du port d'Aqaba en 1973) ou encore des zones industrielles qualifiantes (initiées et supervisées par l'U.S.T.R<sup>40</sup> à partir de 1996), la zone économique spéciale d'Aqaba et son modèle de gouvernance ont influencé de nouveaux modes de gestion territoriale dans différentes régions du pays. Dans ce sens, l'année 2008 voit le parlement jordanien approuver le projet de loi « New Development Areas Law » autorisant la création de nouvelles zones franches (Development Zones) sur le modèle de l'A.S.E.Z. Un nouvel organisme public nommé la « Development Zones Corporation » (D.Z.C) les pilote. Il joue un rôle d'interface entre les investisseurs et ces zones de développement mais, au contraire de l'A.S.E.Z.A, reste un organe centralisé au cœur d'Amman.

La reproduction de ces « systèmes de gouvernance » interpelle au sujet de la reformulation du rôle de l'État jordanien au sein du système économique national. Au cœur du processus décisionnel, l'alliance hachémite peut lui attribuer un rôle d'investisseur afin de conserver une influence certaine sur le devenir de son territoire à l'heure de réformes structurantes d'ordre économique mais aussi institutionnel. La production d'un consensus entre ces sphères de pouvoirs nationales et le bailleur de fonds américain représenté par l'U.S.A.I.D a eu pour conséquence une remise en cause de la nature même d'un régime officiellement défini comme étant une monarchie parlementaire. Certains organes politiques importants à l'échelle nationale (à l'image du parlement et de l'affaiblissement de certains ministères originellement en charge de missions économiques) comme à l'échelle locale (suppression des derniers organismes représentatifs) se retrouvent exclus, disqualifiés du système décisionnel dans le cadre de l'A.S.E.Z révélant une fragilisation voir un recul des formes démocratiques sur le territoire jordanien.

La souveraineté nationale représentée alors par cette « coalition hachémite » n'a aucune raison d'être affectée. Bien au contraire, l'U.S.A.I.D souhaitant par-dessus tout sécuriser cet allié géopolitique majeur. Même si elle répond à une logique profondément néolibérale, la zone franche d'Aqaba constitue un nouveau procédé de ponction financière qui met en exergue les limites de la nouvelle donne économique d'un pays soumis à la pression de ses créanciers et aux groupes d'intérêts influents nationaux et régionaux. Le processus réformateur et l'état du consensus économique-politique rendent prégnants l'exclusion d'un intérêt général dont le système étatique profondément fragmenté devait en être le garant. Devant son appauvrissement sensible, la société civile perçoit en l'émigration, une des stratégies tangibles aux générations futures. La présence d'une main-d'œuvre étrangère devenue nécessaire dans certains secteurs de l'économie jordanienne deviendrait alors structurellement indispensable. « Transformer le sable en or »<sup>41</sup> symbolise les modalités d'une politique réformatrice dont la mise en application a appelée à des sacrifices socio-économiques qu'une nation comme celle de la Jordanie, perpétuellement en recherche de repères identitaires, aurait pu se passer.

<sup>40</sup> United State Trade Representative

<sup>41</sup> « Turn sand into gold » désigne une métaphore produite par l'A.S.E.Z.A à l'occasion de la publication de son rapport annuel en 2006.

## BIBLIOGRAPHIE

- AL-KHOURI R. (2000) Free Zones and Qualifying Industrial Zones (QIZs) in Jordan, *The Arab Bank Review* 2, 13-25.
- CARDINAL L., ANDREW C. (dir.) (2001) *La démocratie locale à l'épreuve de la gouvernance*, Presses de l'Université d'Ottawa, coll. « Gouvernance », Ottawa, 237 p.
- CZICHOWSKI F. (1991) Migrations internationales et répartition du revenu en Jordanie, in G. Beaugé et F. Buttner (dir.), *Les migrations dans le monde arabe*, Paris, CNRS, 303-327.
- DE BEL-AIR F. (2005) Migration et politique. Politiques d'immigration de travail et construction nationale en Jordanie, 1975-2002, in F. Métral et H. Jaber (dir.), *Mondes en mouvement. Migrants et migrations au Moyen-Orient au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle*, Beyrouth, IFPO, 159-178.
- DE BEL-AIR F. (2003) Migrations internationales et politique en Jordanie, *Revue européenne des migrations internationales (REMI)*, 19, 9-41.
- GAUDIN J.-P. (1998) La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, 51-60.
- KARDOOSH M. A. (2005) *The Aqaba Special Economic Zone: A case study in governance*, Bonn, Presses de l'Université de Bonn, 36 p.
- LAFAYE C. (2001) *Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations ? La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Presses de l'Université d'Ottawa, 57-87.
- LE GALES P. (dir.) (2006) Gouvernement et gouvernance des territoires, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, La documentation française, Paris, 120 p.
- LE GALES P. (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 57-93.
- OSMONT A. (1998) La gouvernance : concept mou, politique ferme, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 19-25.
- STOCKER G. (1998) Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, 19-30.